

国际问题研究

欧盟的环境规制：演进、 制度因素和趋势^{*}

蒋 尉

【提 要】通过追溯欧盟环境规制的形成及演进，研究其中的制度因素，从多层治理的角度讨论其发展趋势以及对我国的影响及启示。欧盟环境规制已形成了“由内及外”的良性循环，环境规制螺旋式上升的速度在加快，欧盟的环境规制不仅继续影响我国传统贸易领域，而且更多地冲击着新能源等新兴领域，使我国面临更严峻的碳政治挑战。

【关键词】欧盟 环境规制 多层治理 环境治理

【中图分类号】D75 【文献标识码】A 【文章编号】1000-2952(2013)04-0130-10

尽管欧盟备受欧债危机的拖累，但其底蕴，如复杂完备的法律制度，包括环境规制在内的全球规则制定权、一体化吸引力、统一货币优势、科技力量等等并未动摇。其中环境规制就是欧盟一张关键的王牌，它已渗透到经济、政治等领域，进而形成了欧盟层面的环境外交、环境贸易，并成为欧盟软实力的核心要素。随着欧债危机的升级，内忧外患的欧盟将会借气候变化和环境问题，更频繁、更高调地使用环境规制这一“王牌”。作为我国的最大贸易伙伴，欧盟的环境规制不仅继续影响我国传统贸易领域，而且更多地冲击着新能源等新兴产业，使我国面临更严峻的碳政治挑战。

一、欧盟环境规制的形成和演进

欧盟的环境规制形成于环境治理的发展过程中。所谓环境规制，是指以环境保护为目的而制订和实施的各项政策与措施的总和，是推动环保的各种政策工具、组织、法规、程序和规范等的总称。^① 欧盟环境治理的发展集中体现在环保理念的更新、政策目标的演进、实施机制的改革完善和政策的趋同（一体化）和外延（对外部的影响不断加深）等方面。欧盟的环境治理从最初《煤钢共同体条约》中的环境理性（企业增长的同时应合理开发资源以避免耗竭）开始，从工业污染控制（如化

学品的危害防治）到全面的生态环境保护，从末端治理到源头预防，从成员国各自的环保政策到欧盟层面的协调整合再到引领全球行动，欧盟的环境政策也从共同市场的衍生品发展到较完备的统一政策体系，一体化程度不断提高，逐步形成了欧盟层面的环境贸易和环境外交，影响、推动着全球的环境治理，不断推出其环境标准，占据全球制高点。

（一）环境理性的萌芽阶段（1951年～1972年）： 末端治理

早在1951年，欧盟（当时正在形成欧共体）就在第一个条约，即《建立欧洲煤钢共同体条约》（《巴黎条约》）中提出了环境和资源的保护。这是欧盟（那时还是煤钢共同体）层面上首次设立关于环保的条款。在第一编第三条款的第四点（d），明确提出政策目标是“确保维护相关的条件，以鼓励企业扩大和提高生产能力并且建立合理开发自然资源的政策，从而避免资源因缺乏这种

* 基金项目：中国博士后科学基金第五批特别资助，资助号为2012T50170。

① Adil Najam, Mihaela Papa and Nadaa Taiyab, *Global Environmental Governance: A Reform Agenda*, the International Institute for Sustainable Development (IISD), Denmark, 2006, p. 3.

考虑而耗竭”。^① 在第三编的第四章中，提出了煤钢资源在共同体所管辖的行业生产、出口和其他消费之间的合理分配，以及确定消费的优先原则。该条约可以说是欧盟环保政策的起点。

相对于《巴黎条约》，1957 年的《罗马条约》（Treaty of Rome）则更多地引入了环保因素，如其中的《建立欧洲原子能共同体条约》中，涉及了原子能的利用对于人健康和环境所产生的危害，以及相应的安全保护措施，在《建立欧洲共同体条约》第三部分第六编中，从第 130R 条到第 130T 条，都谈到了合理谨慎地使用自然资源，改善环境质量，保护人类健康。^②

在此阶段，有三个特点：一是对环保的认识是事后的、被动的，是由于意识到人类活动对环境带来的恶化，政策目标基本上停留于一种末端治理的概念；二是对环境的关注和理解集中在保护资源，保护人类的健康，环保主要从节约资源的角度出发，更多地考虑资源的合理开发利用，防止资源耗竭；三是环境政策是被动的，是对某项活动的环境外部性的一种反应，环境政策是适应性的，而不是主动地影响其他领域，在从事其他活动时考虑到对资源和环境以及人类健康的负面影响。此时环境政策处于一种初始萌芽的状态，更多的是一种意识和理念层面上的思考，形成一个方向性的趋势，成为欧盟法律框架和体制的一个基本价值取向。

（二）现代环境主义阶段（1972 年～1987 年）：从末端治理到源头预防

欧盟环保领域的发展是与国际环境趋势和环保动态紧密联系的。1972 年的人类环境会议催生了联合国环境规划署（UNEP）作为联合国内协调重大环境行动的专门机构，之后各国纷纷制定环境法并设立负责环境政策的行政机构，同时，国际上形成一系列多边环境公约。^{③④}

在此背景下，1972 年巴黎政府首脑峰会上欧共体六国首次提出在欧共体内部建立一个共同的环境保护政策框架，要求欧共体制定附有精确时间表的行动规划，^⑤ 于是第一个环境行动规划在 1973 年 11 月出台，将环境议题真正纳入了欧盟政策性领域。该行动规划初步确立了欧盟环保政策的四大基本目标和原则：（1）预防优先原则；（2）污染者付费原则；（3）辅从原则；^⑥（4）高水平保护原则。^⑦ 该文件中还提出了若干协调措施。^⑧

1977 年 5 月出台的第二个环境行动规划（1977 年～1981 年）又延续和扩展了第一个规划中所确定的环保领域，强调欧共体环境政策中的预防政策。第二个行动规划指出经济增长的障碍是有限的自然资源，强调了环境保护在经济增长中的重要性，说明欧盟的环境政策进一步融入其经济发展的政策考量中。此外，还提出与发展中国家进行环保方面的合作。

1983 年的第三个环境行动规划（1982 年～1986 年）为欧共体提供了一个自然资源和环境保护的全面战略。该规划在沿袭前两个规划的同时，提出五点创新：（1）“综合污染控制”这一概念首次出现在规划中，鼓励对废弃物的循环再利用，维护生态系统的平衡和再生能力；（2）强调环境政策的经济、社会影响，指出环境政策纳入共同体的各部门政策的必要性；^⑨（3）提出开发使用不可再生资源的替代品；（4）强化环境政策中的预防功能，包括有意识地培养公民的环保意识；（5）强化环境的影响评估。^⑩

这样，欧盟的环境政策逐渐从第一阶段的价值确立或者是概念型的思考，发展到初步框架的形成，明确了环境治理的基本原则和目标。环境治理的内容不再局限于第一阶段的资源保护和合理利用，而是向广度扩展和向深度细化：

首先是环境治理的内容和领域扩展了。从早期的焦

① [http://en.wikisource.org/wiki/The_Treaty_establishing_the_European_Coal_and_Steel_Community_\(ECSC\)](http://en.wikisource.org/wiki/The_Treaty_establishing_the_European_Coal_and_Steel_Community_(ECSC)), This page was last modified on 11 November 2007, at 15: 25, 下载时间为 2010 年 10 月 31。

② http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_euratom_en.htm, 查阅时间为 2010 年 10 月 31 日。

③ 如《保护世界文化和自然遗产公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》等。

④ 陈迎：《国际环境制度的发展和改革》，《世界经济与政治》2004 年第 4 期。

⑤ “...emphasized the importance of a Community Environmental Policy and to this end invited the Community Institutions to establish, before 31 July 1973, a programme of action accompanied by a precise timetable”, <http://www.clapv.org/new/show.php?id=951>, 查阅时间为 2010 年 11 月 13 日。

⑥ 即欧共体进行环境决策的领域为国家行动无效的领域、具有共同利益的领域、国家单独行动将会造成重大经济和社会问题的领域、共同体需要进行环境影响评价的领域、防止跨界污染行动的领域。

⑦ 即成员国有权采取比共同体规定更为严格的措施，在未来两年内各成员国的执行原则应以共同体的标准来进行。内容涉及减少和防止污染及有害物质，改善环境和生活质量，以及在涉及环境保护的国际组织中采取共同行动。

⑧ 即成员国有权采取比共同体规定更为严格的措施，在未来两年内各成员国的执行原则应以共同体的标准来进行。内容涉及减少和防止污染及有害物质，改善环境和生活质量，以及在涉及环境保护的国际组织中采取共同行动。

⑨ 如提到环保和创造新的就业之间的关系。

⑩ 该计划将《罗马条约》提出的环境行动成本收益分析更往前推进一步，发展到充分重视环境政策的成本效应，更多地权衡环境政策的有效性，如它提出强化环境的影响评估，包括成本效益分析和行政结构分析，避免个别国家的一些措施影响到内部市场的功能或者共同体其他政策的实施。

点集中于测定和标志危险化学品制品、饮用水和地表水的保护以及控制空气污染,到70年代增加了废弃物和噪声管理与控制以及核能利用;到80年代着手野生动植物栖息地和动植物区系的保护,要求对资源和自然界进行良好的管理,更多地考虑到整个生态系统的平衡。^①

其次是治理措施从末端治理转向源头预防,发生了质的改变:从第一个环境规划提出的预防优先原则(原则),到第二个行动规划中的加强预防性政策,强化预防政策在保护自然资源中的作用(政策层面),进一步强调环境政策目标的预防功能,再到第三个行动规划中有意识地训练和培养公民的环保意识(观念层面),尤其是要强化环境影响评估等(保障措施层面)。从原则的确立,到具体的政策目标,到观念培养,再落实到以环境影响评估为手段之一的保障措施上,环境治理的政策及目标日益细化和完善。

这些渐进式的改革都有力地证明了此阶段政策目标正从末端治理转向源头预防,其中最重要的一个举措就是,关于特定公共建设和私人工程建设的环境影响评估制度的第85/337号指令的发布,该指令确立了一个基本原则:对任何一个有可能导致对环境损害的行为,都必须事先经过环境影响评估。^②在这一阶段,“综合污染控制”首次出现在欧盟环境行动规划中,体现了循环经济的预防原则——在源头削减污染物排放,政策目标开始专注于推动经济由线型增长方式向循环经济方式转变。

第二阶段政策目标开始向外交领域延伸。欧共体1970年曾提出第一个环境口号“环境无国界”体现了跨国界的环保理念,与此相呼应,此阶段的环境治理已经开始涉足外交领域。紧接着,第二个规划中提出与发展中国家的合作。

此外,该阶段的环境政策正从第一阶段的被动、从属和适应性的政策向主动性方向转变。如强化政策的预防功能,而不是事后被动的适应性治理;更多考虑环境政策的经济和社会影响,对内部市场以及其他政策的影响,还提出环保对创造就业的影响,都表明了环境政策已经逐渐脱离了原有的相对于其他领域和其他政策的从属性质,环境政策的主动性以及与其他政策的互动都明显增强。

(三)可持续发展时代(1987年~2000年):环境政策从衍生品到完整体系

进入20世纪90年代,可持续发展战略和制度成为国际环境制度建设的中心任务,环境问题被纳入社会经济的决策框架之中。^③这一时期,欧盟签署了一系列的条约、环境行动规划、环境指令,并对此前的政策性文件进行了修订和完善。1986年签署的《单一欧洲法令》对《罗马条约》的修订,对于欧盟环境政策有着突破性的意义。在《单一欧洲法令》的第25条中明确提出“应在《欧洲经济共同体条约》的第三部分中,增添第七编,名为‘环境保护’”,^④条例130R规定共同体的环境政策

应该致力于如下目标:保持、保护和改善环境质量;保护人类健康;节约和合理利用自然资源;在国际层面上促进采用处理区域性的或世界性的环境问题的措施。^⑤

上述规定明确了环境治理目标。其中第130R条第二点中提出共同体有关环境保护的行动要基于以下原则:应以采取预防性行动为主;由污染者承担费用;环境治理要求应成为共同体其他政策的组成部分。第130R条第三点提出,共同体应考虑到整个共同体经济与社会发展及各地区的平衡发展。^⑥于是,第二次环境行动规划中曾提出自然资源的预防政策以及第三次环境行动规划中提到不可再生资源的替代,在《单一欧洲法令》中就有了系统完善的表述和法律依据。

《单一欧洲法令》巩固和发展了第二、三次行动规划。修改后的《建立欧洲共同体条约》第三部分(共同体政策)的第16篇就是“环境”,从第130R条到第130T条,都强调了“改善环境质量,保护人类健康,谨慎合理利用自然资源,改进国际层面上的环保措施以处理区域性和全球性的环境问题。提到共同体的环境政

① 陈光伟、李来来:《欧盟的环境与资源保护——法律、政策和行动》,《自然资源学报》1999年第7期。

② Council Directive of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (85/337/EEC), PDF, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/011a0009.htm, 查阅时间2011年1月10日。

③ 在此期间1992年在里约热内卢召开的联合国环境与发展会议(UNCED)达成了包含27项原则的《里约宣言》,通过了全球可持续发展战略文件《21世纪议程》,签署了《联合国气候变化框架公约》。

④ “A Title VII should be added to Part Three of the EEC Treaty reading as follows: Title VII: Environment”, *Single European Act (1986)*, *Official Journal L 169 of 29 June 1987*, T11F, P11, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>, 查阅时间2011年1月13日。

⑤ “preserving, protecting and improving the quality of the environment, prudent and rational utilization, promoting measures at international level to deal with regional or worldwide environmental problems.” *Treaty on European Union (1992)*, *Official Journal C 191 of 29 July 1992*, HTML, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>, 查阅时间2011年1月13日。

⑥ “the economic and social development of the Community as a whole and the balanced development of its regions.” “A Title VII should be added to Part Three of the EEC Treaty reading as follows: Title VII: Environment”, *Single European Act (1986)*, *Official Journal L 169 of 29 June 1987*, T11F, p.12, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>, 查阅时间2011年1月13日。

策应该致力于高层次的保护，应因地制宜考虑到共同体内不同区域的不同情况。环境保护要立足于防范，破坏环境的行动应优先予以纠正，污染者付费。”^① 第 130R 的第二点还提出了“环保的要求应纳入共同体的其他政策中”。^② 第三点提到“在环境行动时要分析采取行动和不行动的成本和收益，并且要考虑到共同体作为一个整体的经济社会发展，以及兼顾共同体不同地区的平衡发展。”^③ 第 130S 条中提出“要在 1993 年 12 月 31 日之前建立凝聚基金，以财政支持环境保护措施”。^④ 另外，第 130S 条还授权理事会可以在环境保护方面采取行动，成为环境保护措施的新的重要的执法依据。^⑤ 于是，环境保护在基础法中得到了明确授权，并依据相应的目标和原则，从 1986 年到 1992 年，共颁布了 100 多项环境法令，欧盟环境政策不断得到充实和完善。

由此可见，该阶段欧盟的环境政策有了突破性的发展，提出了“可持续发展”的定义和目标，将环境保护的要求纳入共同体其他政策的制定和实施中，并且细化到一系列的行动中。欧盟环境政策经历了一个横向融合渗透，纵向扩展深化，以及对外延伸的过程。期间颁布了大量的法律法规，共实施了 5 个环境行动规划，发展了包括法律、市场、财政金融手段等一系列的政策工具。建立了资源可持续利用^⑥、废物控制与循环、气候变化、化学品、噪声、自然与生物多样性等领域众多的完备的政策体系。尤其是第五个环境规划关于建立环境标准问题的提出，对之后的产品环境规制、对于贸易、外交全球竞争力和欧盟的全球地位都有着深远的影响，可以说是欧盟环境治理的一个里程碑，标志着欧盟环境政策的影响力和渗透力也到达了一个新的高度。

（四）后可持续发展时代或低碳时代（2000 年至今）：从区内政策到全球视角

全球气候变化将带来难以估量的负面影响的观点已为世界所接受，并成为被广泛关注和研究的全球性环境问题。2000 年欧盟出台了欧洲气候变化方案（ECCP），在此框架下，欧盟各成员国都认识到共同应对气候变化的重要性，并采取了一系列减排措施。2003 年英国《能源白皮书》的发表，预示着低碳时代的到来。

2002 年 7 月欧洲议会和理事会通过了《欧共体第六个环境行动规划》，即《环境 2010：我们的未来，我们的选择》，设定了欧盟在第六个规划期间（2002 年～2012 年）的环境政策框架。^⑦ 该规划将环境与增长、竞争、就业等欧盟发展目标联系起来，明确了优先领域、战略目标以及行动措施。规划第一条第四点确定的四个优先领域中，首当其冲就是气候变化，之后分别为自然和生物多样性，环境、健康与生活质量，自然资源与废物管理。^⑧ 在第二条则提出了 2002 年～2012 年期间的

战略目标：致力于高水平的保护，将辅助性原则和共同体不同区域间的差异性考虑在内；实现环境退化与经济增长之间的脱钩；环境规划以污染者付费原则、风险防范原则、预防原则和预防行动以及源头控制原则为基础。^⑨ 规划的目标还包括要从构成欧盟可持续发展战略的环境角度，将环境保护纳入共同体的所有政策中。^⑩ 在第三条提出了十大战略途径，^⑪ 规划中还单独列出了

① <http://www.hri.org/MFA/foreign/treaties/Rome57/3title16.txt>, 查阅时间为 2010 年 10 月 31 日。

② 同上注。

③ 同上注。

④ 同上注。

⑤ *Single European Act (1986)*, *Official Journal L 169 of 29 June 1987, TIFP*, p. 12. <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>, 查阅时间 2011 年 1 月 13 日。

⑥ 涵盖了空气、水、土壤、海洋环境、土地使用、土壤保护等方面。

⑦ <http://ec.europa.eu/environment/newprg/intro.htm>.

⑧ DECISION No 1600/2002/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 22 July 2002, laying down the Sixth Community Environment Action Programme, PDF, L 242/3.

⑨ “ensuring a high level of protection, taking into account the principle of subsidiarity and the diversity of situations in the various regions of the Community, and of achieving a decoupling between environmental pressures and economic growth. It shall be based particularly on the polluter pays principle, the precautionary principle and preventive action, and the principle of rectification of pollution at source.” Article 2, Principles and overall aims, DECISION No 1600/2002/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, of 22 July 2002, laying down the Sixth Community Environment Action Programme, PDF, L 242/3.

⑩ “The Programme shall form a basis for the environmental dimension of the European Sustainable Development Strategy and contribute to the integration of environmental concerns into all Community policies, inter alia by setting out environmental priorities for the Strategy.” L 242/3.

⑪ 包括：制定新的共同体法律并修订已有立法；促进共同体环境法律更有效执行；将环保要求纳入共同体不同领域的活动以及政策的制定与执行中；推广可持续的生产与消费方式；与企业以及它们的代表机构、消费者及其组织，包括社会合作者建立一种合作伙伴关系，推动企业的环保行为致力于可持续生产；帮助促成个体消费者、企业、公共团体形成可持续消费方式；支持环境在金融部门的融合；创建社区责任制度要求，包括环境责任的立法；改进与消费者团体以及非政府组织的合作伙伴关系，增进相互理解，推动欧洲公民参与环境问题；充分尊重辅助原则，鼓励和促进在充分考虑环境影响基础上的土地与海洋利用与管理的有效性和可持续性。

第五条,专门针对气候变化,提出减缓气候变化的三大目标和优先行动措施。^①

2005年10月,欧盟又启动了第二个欧洲气候变化方案,以区别具有成本效益型的减排措施,开发适应气候变化的战略。2007年以来,欧盟提出更积极的气候政策。2007年3月,欧盟提出三个“20%”目标,即到2020年,欧盟单方面将温室气体排放量在1990年的基础上至少削减20%;能效改善20%;可再生能源所在总能源消费中的比例将提高到20%。出于能源安全、可持续发展以及竞争力三方面的考虑,加之福岛核危机的影响,欧盟将进一步加快可再生能源的发展,推动绿色经济。

一方面,欧盟的环境治理和一体化相互促进,欧盟

要求解决气候变化问题时必须考虑欧盟的扩大,确保成员国之间在气候问题上的紧密合作。^②另一方面,欧盟环境政策尤其是日渐成熟的气候变化政策也逐渐成为对外政策的重要组成部分。欧盟在积极应对环境问题的同时,环境外交、环境贸易、气候外交、气候贸易随之登上欧盟外交政策和贸易政策的舞台,并扮演着越来越重要的角色。如果说在上一个阶段,欧盟环境政策是从共同市场的衍生品走向独立完备体系的话,那么,在这一阶段,环境政策则正式展开了它的全球视角,目标延伸到全球的环境规制,环境治理也就成了欧盟全球战略的一个核心组成部分,是谋求全球竞争力和战略地位的关键因素,欧盟环境政策已经发展成面向全球的一个积极的政策体系了。如表所示。

表 欧盟环境治理的发展阶段及特征

(Table: the stages and features of EU environmental governance)

发展阶段	大致时间	特征	标的事件
第一阶段: 环境理性的萌芽	1951年~1972年	环境治理以节约资源、末端治理为主	巴黎条约和罗马条约
第二阶段: 现代环境主义	1972年~1987年	从末端治理转向源头控制、线性增长转向循环经济,环境规制主要作用于内部	联合国人类环境会议
第三阶段: 可持续发展	1987年~2000年	环境政策从衍生品到完整体系、可持续发展战略的提出和实施,环境规制开始向外渗透	世界环境与发展会议
第四阶段: 低碳时代	2000年至今	环境政策由区内转向全球、环境治理与欧盟地位相结合,通过环境规制占领全球市场的制高点,环境规制深入外交、贸易等领域	欧洲气候变化方案、英国能源白皮书
趋势: 新能源时代	2007年至今	环境规制杀伤力升级,更重视与能源相关的技术标准,可再生能源不仅仅是保证能源安全的途径和经济增长点,同时是欧盟提高全球竞争力的重要支点,也是欧盟推出环境规制的重点领域	新可再生能源法

二、欧盟环境规制形成的制度因素

从20世纪50年代环境理性萌芽阶段的资源保护理念,到1972年巴黎峰会首次提出在欧共体内部形成共同环保政策框架,到共同体第一、二个环境行动规划对于环保基本原则的确立,经第三、四个环境行动规划提出环境影响评价、综合污染治理方法和成本效益分析方法,第五个环境行动规划提出可持续发展目标和建立环境标准,再到第六个环境规划全面的战略途径、量化的减排目标和全球化视角,半个多世纪以来,欧盟环境政策及其实施机制逐步完善,环境规制和影响的范围和领域不断扩展,与此同时欧盟环境治理对他国的影响也在加深。

134

从范围上看,欧盟环境治理涉足的领域不断扩展,内容不断细化。从最初的合理使用和保护资源的提出,从《有关危险制品的分类、包装和标签的67/548指令》

- ① “ensuring climate change as a major theme of Community policy for research and technological development and for national research programmes.” Article 5, Objectives and priority areas for action on tackling climate change, Official Journal of the European Communities 10.9.2002, PDF, L 242/6-8.
- ② laying down the Sixth Community Environment Action Programme, Official Journal of the European Communities 10.9.2002, PDF, L 242/6.

(1967年)^①以及《有关机动车允许噪声声级和排气系统的70/157指令》(1970年)^②的制订开始,迄今为止,欧盟共实施了6个环境行动规划,建立了涵盖诸多领域较为全面的政策体系,同时政策的一体化程度和外延程度也不断加深。

从内容和目标上看,环境治理从废弃物处理到推动循环经济,从应对气候变化到推动低碳经济、低碳产业,环境治理与经济增长之间的融合度不断增加,环境治理目标的跟进导致经济增长方式的变革和经济增长点的更替。

从技术和功能上看,欧盟通过环境治理,建立环境标准,提升自己的软实力及其规范性力量,它的影响力和渗透力逐渐增强,欧盟的环境治理从区内政策转向全球视角,成为其全球战略的一个核心部分,进而通过环境外交、气候外交、国际贸易等方式输出其环境标准,占领全球制高点。

由此,欧盟环境规制不仅确保了欧盟环境治理的有效性,而且有力地提升了欧盟在全球的竞争力和国际地位,这主要得益于下述制度因素的支撑:

(一) 逐步健全的环境法律体系

环境治理的有效性要求实施机制不断优化,而后者则是基于逐步完善的法律体系,欧盟环境法律体系的完善主要表现在范围不断扩展,内容不断丰富,环保机构日益健全和机构权能逐步扩大,形成了一套多层次的较为全面的法律体系。欧盟环保机构从1973年的一家机构逐步增设发展成为一个较为完善的平行机构体系,欧盟环境管理形成了以委员会下属的环境总署、欧洲议会下属的环境委员会及理事会下属的环境工作组为主导,欧洲环境保护总局(European Environment Agency, 1990)、欧洲环境与可持续发展咨询论坛(European Consultative Forum on the environment and sustainable development, 1993)、欧洲环境法施行网络(European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, 1992)、环境政策评审组(Environmental Policy Review Group)等为辅助的平行机构体系,环境总署的职能范围也扩大至大多数领域。^③

(二) 严格的环境罚制度

除了完备的环境法之外,欧盟还规定了严格的“环境罚”,但各成员国的惩罚程度不一。例如在2005年9月间,保加利亚国民议会14日通过了《环境法》修正案,进一步细化了对环保违法行为的处罚和监督措施,其目的即在为保加利亚2007年如期加入欧盟扫除环保水平上的障碍。依据修正后该国的《环境法》规定,普通公民随地乱扔垃圾或未将垃圾袋放置在指定地点的,将被视为轻微违法,并处以100列弗的罚款。政府公务员涉及破坏环境、但未构成犯罪的,将被罚款1000~10000列弗。企业未经环保部门批准就擅自开工,将被

处以重罚,罚金在3万至10万列弗不等(当然各国惩罚程度的不一也带来了负面作用:污染的转移和市场的扭曲等)。为有助于环境政策的实施,欧盟还展开多层面的多种合作,有助于责任的到位。一方面是加强环境与其他领域的部门合作,另一方面是加强欧盟内部不同层面之间的合作。包括与成员国的合作、与地区和地方政府合作、与NGO合作、与企业合作等形式。严格的环境罚制度给环境政策的落实创造了良好的条件。然而,尽管如此,欧盟环境政策在具体实施过程中还是有不少盲点:首先是强制力度不够,与其他经济调控手段相比,环境法律规范不具有强制性,多采用“正式通知”的方式执行。其次,不同层次主体之间的责权不明晰,如在环境诉讼中,委员会提起的诉讼占有所有案件的80%,尽管成员国之间也可相互诉讼,但目前尚无此类案例,这说明应当由欧盟机构、成员国和公众三方来执行的诉讼却几乎全部集中在委员会方面。^④再次,环境政策的实施缺乏足够有效的监督,欧盟委员会仅有精力关注欧盟环境政策在成员国之间的转化,而不过问实施问题,这实际上与基本条约的规定是相悖的。因与其他利益不同,环境利益本身是没有利益集团支撑的,尽管公众是理论上的环境利益的支撑者,但是在欧盟现有的制度框架下,公众缺乏充分的途径表达和主张自己的环境利益需求,使得环境政策的实施得不到应有的监督与支持。上述情况导致了欧盟环境政策框架有时候流于形式。^⑤

(三) 不断完善并及时调整的政策工具和实施手段

为确保环境治理的有效性,欧盟逐步发展了包括法

① Directive 67/548 Relating to the Classification, Packaging and Labeling of Dangerous Preparation, OJ 1967 L 196/1, 此后又经过多次修订。

② Directive 70/157 Relating to the Permissible Sound Level and Exhaust System of Motor Vehicle, OJ 1971 L 42/16, 此后又经过多次修订。转引自中国合格评定国家认可委员会实验室认可证书附件。

③ 陈欢欢:《欧盟环境法的最新发展、不足与启示》, http://www.chinalawedu.com/new/21602_21676_/2010_1_22_ji37321530551221010217710.shtml, 查阅时间2010年9月10日。

④ 例如,1976年欧共体制定了《有关排入欧共体海洋环境若干危险物质造成污染的76/646指令》,并随后以理事会决议的形式,决定针对数百种危险物质制定子指令,事实上,在制定了17个子指令后,该项工作宣告终结。可以说,欧盟机构本身执行力度还不够,欧盟委员会中没有任何科学、学术、技术、生态或社会经济的咨询机构,而农业、能源、工业、运输部门都有。欧盟也逐渐认识到了问题的严重性,采取了一些缓解措施,如增强欧洲议会在环境法治中的作用、拓宽公众参与的途径等。

⑤ 同上注。

律、市场机制和财政手段、金融支持以及其他措施在内的系统化实施工具。欧盟委员会还采取了财政支持、生态标签、生态管理与生态审计等手段。自2000年以来,欧盟先后发布了《关于环境财政基金(LIFE)的1655、2000号条例》、《关于修订共同体生态标签奖励方案的1980、2000号条例》、《允许以组织形式自愿参加共同体的生态管理和审计方案(EMAS)761、2001号条例》、《关于同意共同体财政援助为改善货物运输系统的环境行为(第1382、2003条例)》、《环境协议条例》、《在欧洲构建空间信息基础指令》、《环境协议通讯》、《综合工业产品政策战略白皮书》、《将环境纳入标准化通讯》、《欧洲环境与健康行动计划2004~2010通讯》、《公民与环境保护战略》^①等。在此背景下,欧盟主要成员国根据各自的情况发展了有效的环保手段和措施。

同等重要的一点是,欧盟对其环境治理的政策措施进行评估审查,并根据评估审查结果对其进行调整修改。如德国从2000年推出《可再生能源法(EEG)》之后,每四年修订一次以适应不断变化的情况。以对沼气的补贴为例,最初为推动可再生能源的发展,对沼气发电制定了较高的补贴。为避免因过度种植玉米等沼气作物,对粮食作物种植和生物多样性保护带来负面影响,2012年1月正式发布实施新修订法,对沼气发电相关不合适的补贴政策进行修改。德国联邦环境部与联邦农业部均表示,新修订的《可再生能源法(EEG)》对生物质能源发展进行合理引导和规范,使生物质能源为德国实现可持续与环境友好能源生产发挥积极作用。

(四) 环境政策的双重实施机制

欧盟环境治理机制经历了一个从命令控制型转向经济刺激型的过程,其拐点就是1993年实施的第五个环境行动计划,该规划显示欧盟环境治理发生了巨变,为了促使社会各阶层共同分担责任,欧盟越来越多地使用经济手段。^② 欧盟现已采用的经济手段主要有环境税、排污权交易、押金返还、环境补贴、环境标签、环境认证、信息披露和自愿协议。^③ 但需要指出的是,这种机制转变并非完全替代型的,而是一种互补。经济手段主要是为了补充而不是替代传统的命令控制型环境规制,是基于传统的命令控制型规制措施之上,因而实际上是转向一种双重的环境治理机制。

(五) 决策民主化和信息公开化

公众参与和司法诉讼是环境治理的重要方式和环节,因此公众的环境知情权和信息权是一个不可忽视的方面,欧共体的第三个环境行动计划中就强调了要有意识地训练和培养公民的环保意识。欧盟通过不断提高决策过程的透明度和保证诉讼公开原则来提高环境政策实际决策过程中的公众参与度。为进一步增强透明度,欧

盟理事会于1990年通过《自由获得环境信息的指令》,于1993年生效。该指令规定任何自然人或法人都有权以合理的代价要求获得有关环境的信息,不需要这个人证明他与这些信息有利害关系,有关公共当局必须在2个月内对要求获取该信息的请求做出反应,在拒绝提供信息时必须说明理由。^④ 欧盟还陆续出台了《公众获得环境信息第2003/4/EC号指令》、《公众参与起草有关环境规划第2003/35/EC号指令》和《实施奥胡斯公约关于信息知情权、决策中的公众参与、公共机构环境问题中的诉讼权利第1367/2006号规章》。

(六) 环境治理与环境正义并重

“环境正义”(environmental justice),是指人类社会的处理环境保护问题时,各群体、区域、族群、民族国家之间所应承诺的权利与义务的公平对等。^⑤ 环境正义正成为欧盟环境法规和政策中的一项重要议题,欧盟的环境正义主要关注贫穷和污染的关系,欧盟已公布了一些针对污染和低收入群体关系的研究。其中最为重要的当属英国地球之友发布的研究报告(这是英国、也是欧盟第一份有关污染是否对低收入群体带来不公影响的报告)。该研究调查了重污染企业在英国的地区分布,认为“收入低于5000英镑的家庭比收入高于6万英镑的家庭受重污染企业干扰的比率高出两倍”。该报告指出“伦敦90%以上的重污染企业坐落于低收入社区”。^⑥

针对环境治理中出现的非正义状况,欧盟逐步完善环境法规中所包含的“经济措施安全网”。^⑦ 其中包括公众参与、信息获得法规、环境影响评估以及司法救济等方式。如,奥胡斯公约的第三款提出9条措施确保公众环境信息权的获取,其中第3条提出了“环境正义”,“每个成员国应提高和普及公众的环境教育和环境意识,

① 胡必彬:《欧盟不同环境领域环境政策发展趋势分析》,《环境科学与管理》2006年第6期。

② 实际上最早的经济手段就是传统的“污染者付费”制度。出现在《关于废物的75/442指令》第15条,《关于处置废物的75/439指令》第14条,等等。

③ Stephen M. Johnson:《经济手段VS环境正义:欧盟的视角》,《环境经济》2009年10月,总第70期。

④ Directive 80/51 on Noise Emission from Subsonic Aircraft: [1980] OJL 18/26.

⑤ 王韬洋:《有差异的主体与不一样的环境“想象”——“环境正义”视角中的环境伦理命题分析》,《哲学研究》2003年第3期, <http://philosophy.cass.cn/chuban/zxyj/yjgqml/03/0303/05.htm>, 查阅时间2011年3月4日。

⑥ Stephen M. Johnson:《经济手段VS环境正义:欧盟的视角》,《环境经济》2009年10月,总第70期。

⑦ Stephen M. Johnson:《经济手段VS环境正义:欧盟的视角》,《环境经济》2009年10月,总第70期。

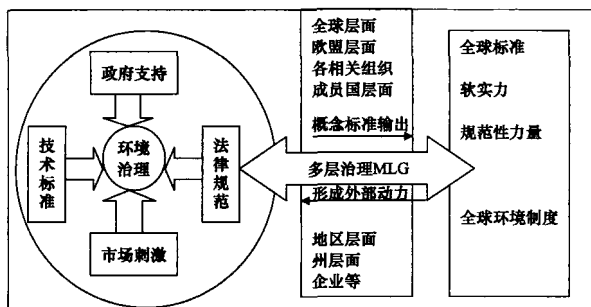
特别是公民如何获得信息参与决策，获取环境正义的手段”。^① 通过上述措施，欧盟对于环境治理的主要工具，如环境税、排污权交易、自愿协议、成本收益分析（成本收益分析由于低收入社区缺乏资金参与此类研究，所以政策决策程序中很难照顾低收入人群的利益）等经济手段所产生的非正义进行了弥补和改革。如针对环境税的负面影响，^② 采取了能源税改革等补救措施，政府针对能源的终端用户征收累进的能源税，向低收入家庭提供能源消费补贴。此外，政府也采用其他补充措施，比如改善低收入家庭的能源使用效率等措施。欧盟还对因自愿协议引起的非正义性进行一些弥补。^③

（七）多元主体互动合作的多层治理

欧盟环境政策的形成和实施是一个多层治理（MLG）^④ 的过程，它强调参与主体和权威来源的多元化，通过多元行为体（超国家、国家和次国家）间的互动实现协调与合作。这改变了以往由上至下的单一向度，欧盟层次、国家层次和包括地方政府或当局及利益集团等在内的次国家层次之间的互动丰富了欧盟政策形成过程的参与主体，各领域的利益主体，超国家、国家和次国家各层次有了直接对话的平台，提高了政策形成和实施过程的民主化和有效性。^⑤ 德国环保部官员提到，每一项环境政策措施的制定都不是环保部单个部门的决策，而是各个相关部门（如农业部、经济技术部、社会事务和消费者保护部等）以及各利益主体不断地讨论协调的结果。^⑥ MLG使得各种地方组织和公司之间的对话也增加了，显著提高了环境治理的效果。

图 欧盟环境治理的良性互动

Figure the virtuous cycle of “accumulation to diffusion” of EU environmental governance



上述因素的共同作用从制度上推动了欧盟环境规制的快速进展。欧盟的环境规制，以多层治理为枢纽，对内通过政府支持、技术规范、法规约束、市场刺激以保证其有效性；对外通过推动环境的全球治理，不断输出自己的环境标准，增强自己的软实力和规范性力量，提升其全球地位。同时，谋求全球引领地位反过来也是一个自我加压的过程，又进一步刺激了欧盟内部的环境技

术和标准的进一步提高，两者之间已形成了良性的互动。

三、欧盟环境规制的发展 趋势及启示

（一）欧盟的环境规制已形成“由内及外”的螺旋式循环

由上述可见，欧盟由内及外的环境规制逐渐形成于欧盟环境政策的发展进程中：从欧盟（当时是欧共体）最初于1951年在《煤钢共同体条约》中提出内部的环境治理目标，到1970年提出“环境无国界”的口号，再到明确提出与发展中国家的环境合作，以及要在国际层面上促进采用处理区域性的或世界性的环境问题的措施，再到第五个环境规划中的建立环境标准，欧盟的环境目标从内部规制逐渐转向全球视角。同时，环境规制本身也逐渐走向成熟，影响力和渗透力不断上升，已形成独立完备的政策体系。

21世纪以来，借气候变化和环境问题，欧盟的环境规制更全面地融入到全球治理事务中。对内，环境规制通过刺激企业技术创新、升级，从而推动新的产品标准，完成内部市场的准备工作；对外，推出环境标准，

① “Each Party shall promote environmental education and environmental awareness among the public, especially on how to obtain access to information, to participate in decision-making and to obtain access to justice in environmental matters.” Article3, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in EnvironmentalMatters, <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>, p. 5.

② 主要表现为给低收入群体带来的累退效应。

③ 自愿协议因其签订的有限公众参与和有限信息披露使得穷人的利益通常无法体现在自愿协议之中，使得自愿协议的制定被利益集团所掌控，于是公共利益会被减损。更何况自愿协议一般都较难监督和执行。对此，欧盟委员会针对自愿协议所制定的指引，要求确定可量化的目标、监督执行结果、进行定期报告、对结果进行认证和进行信息披露。同时强调，应该让利益攸关者和公众参与自愿协议的谈判。欧盟环保署也认为必须加强自愿协议的透明度，同时应该建立可信的监督和报告制度，以确保协议企业能够切实履行自愿协议。

④ Gary Marks first used the phrase MLG to capture the developments of EU’s policy structure following its main reform in 1988., Ian Bache and Matthew Flinders, *Multi-level Governance*, Oxford University Press: New York, 2004, p. 3.

⑤ Charlie Jefferys Sub2National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference? [J]. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, 2000.

⑥ Andreas Vetter, Dessau Federal environmental agency, 7April, 2011.

抢占制高点和规则制定权,获得外部收益,收益反过来又进一步催生新一轮的游戏规则……一次次螺旋式完善和推陈出新(如2012年年初欧盟单边实行的航空碳税),欧盟环境规制已形成了“由内及外”的良性循环,而且,规制形成过程中的利益协调时间在明显缩短,部门协商的效率在提高,环境规制螺旋式上升的速度在加快。^①

(二) 欧盟环境规制的趋势:走出困境的重要王牌

环境规制也是欧盟软实力的核心要素,尽管欧债危机使唱衰欧盟的调子越来越高,然而其环境规制的力量却更加彰显。从催迫发展中国家加入有约束力的减排框架、推动哥本哈根、坎昆、德班的气候谈判,到忽视“历史责任”的“碳排放趋同”规则的提出,尤其是2012年年初欧盟单边实行航空碳税,环境规制使得欧盟的声音无处不在!这不是一个被唱衰的经济体所能做到的!

回顾欧盟环境政策发展史,一种明显的趋势就是,环境治理在其全球战略中的地位越来越重要。欧盟已经取得全球“碳政治”的领导权,围绕着气候变化、低碳发展、绿色发展的环境规制还会层出不穷。欧盟不仅仅是气候谈判的领头羊,更是相关规则的控制者,这种控制就是赢得话语权、获取收益的重要来源。欧债危机推动着欧盟改革,下一步,欧盟会加快步伐,凭借环境规制刺激新的经济增长点,同时环境政策——环境技术——形成内部行业标准——输出标准——掌握游戏规则,将成为欧盟走出困境、谋求全球地位的关键砝码。

(三) 欧盟环境规制的杀伤力正在升级:我国须做好预测、适应和积极应对

欧盟是最早和最频繁使用环境贸易壁垒的经济体,在欧盟内部,生物燃料生产接受着高额补贴,每年的补贴额高达40亿欧元;对外,欧盟设置高额关税,抬高技术门槛,对生物燃料的生产过程规定严格的环保标准,将其他国家生物燃料及生产原料拒之门外。根据2009年1月生效的《家用和办公用电子电气设备待机 and 关机模式电能消耗的生态设计要求》估算,相关产品要达到第一阶段的1~2W待机功耗,企业生产每件产品需增加成本约5元(人民币,下同),而要达到第二阶段的0.5~1W功耗,每件产品需增加成本约10元。以中国每年出口欧盟该类5亿台计算,第一阶段需要增加25亿元成本,而第二阶段需增加50亿元成本!更为迫切的是,为满足EuP(能耗产品,Energy-using Products)指令要求,需要改进产品设计方法和生产工艺,必须重新取得产品认证。

上述规制仅仅是欧盟环境规制的冰山一角,在“唱衰”的背景下,随着欧债困扰的升级,为缓解内部矛盾,巩固和提升全球地位,欧盟将更投注于绿色发展,将其作为新的增长点、复苏的切入点,“绿色保护主义”也将进一步升温。下一步,内忧外患的欧盟将更频繁、

更高调地使用气候治理和环境规制的“王牌”:

首先,针对传统领域的环境规制将日益严格。如,瑞典化学品管理局已于2012年8月向欧洲化学品管理局提交禁止含壬基酚聚氧乙烯醚(NPE)纺织品进口欧盟的文件。该做法极可能导致欧盟全面禁止市场出售含有壬基酚聚氧乙烯醚(NPE)的纺织品。欧盟是中国重要的纺织品及服装出口地区,据近期有关组织对15个全球品牌服装的调查,包括我国知名服装品牌在内的纺织品含有壬基酚聚氧乙烯醚(NPE)。一旦欧盟全面禁止市场出售含有壬基酚聚氧乙烯醚(NPE)的纺织品,对我国纺织品出口将造成巨大冲击。

其次,针对可再生能源等新兴领域的环境规制将加快形成和推出。欧盟“由内及外”的螺旋式循环一旦内部准备就绪,对外输出就会迅速开始,王牌效应将立竿见影。如,2011年欧盟气候论坛发布了《欧盟的新增长路径》,提出了高经济增长、增加就业、减少排放的三大目标。针对第三大目标,在内部基本准备就绪后,紧接着2012年初,航空碳税应期生效。中国航空运输协会预计,2012年,欧盟将面向中国航空公司收取8亿元人民币的航空碳排放费,到2020年,这一额外成本将在此基础上增加三倍。

鉴于欧盟委员会已制定了低碳技术“路线图”,风能、太阳能、生物能源、碳捕获与储存、电网等已被列为最具发展潜力的关键领域,可预见,碳关税、能耗标准、动物保护、生物多样性等规制将会频频出手。相应的,与气候变化、新能源相关的风电场建设,风电机组及零配件、太阳能光伏组件、还有生物医药等高新技术产品都是环境规制的重点目标,而与此相关的产品贸易争端将更为激烈。

再次,在气候谈判领域欧盟态度会更加强硬,我们面临的碳政治挑战更加严峻。如依照《联合国气候变化框架公约》,发达国家应该向发展中国家提供资金和技术援助,帮助发展中应对气候变化。深处危机的欧盟一方面将会绞尽脑汁探索新的资金渠道,如国际航空业和海运业。另一方面,欧盟下一步将会更大力度地催迫我国加入约束性减排行列,抹杀我国发展中国家的事实,在国际上力推斯特恩的“趋同与紧缩”方案,等等。欧盟推动1992年的《联合国气候变化框架公约》,并于1997年进一步变成可操作的法律文件《京都议定书》。环境问题逐渐转化为气候问题并进而技术上转化为碳排放,从而产生各国围绕“碳排放权”展开的全球政治博弈,以及围绕“碳内涵”展开的贸易博弈,由此形成全新的“碳政治”,而欧盟目前已经取得全球“碳政治”

① 来源于作者在2011年3~4月之间对德国相关政府部门、企业和市民的访谈。

的领导权。^①欧盟通过积极推动全球气候治理，发挥其软实力及规范性力量。

欧盟是全球气候谈判的重要角色，也是我国的最大贸易伙伴，我国更需要审时度势，做好应对：

一是加强对欧盟环境规制的跟踪研究，做好预测，知彼知己。

二是做好适应，深化国际技术合作，加快绿色低碳转型，提高行业能源效率，同时积极转变经济增长方式，在保证人文需求的基础上节能减排，推动可持续发展。

三是积极应对，化被动为主动，先行一步，完善创新机制，加大环保技术的研发投入，争取标准的制定权，努力从规制的接受者转变为规制的制定者。

四是积极参与国际合作与交流，建立对话机制，增进理解，还需要进一步联合其他发展中国家争取自己的发展空间，坚持“人均累计碳排放”，坚守“共同但有

区别的责任”，强调碳减排责任必须是与我国排放历史和现实相符合的“有限责任”，在气候问题上坚持“共同但有区别的责任”原则，坚持基于人文发展需求的碳排放，维护国家利益。

本文作者：中国社会科学院城市发展与环境研究所
博士后，副研究员，中国社科院研究生院欧洲系
毕业博士

责任编辑：周勤勤

① “碳政治”：新型国际政治与中国的战略抉择，http://www.in-en.com/article/html/energy_0937093720547580.html，查阅时间 2011 年 3 月 4 日。

EU's Environmental Regulation: Evolution, Institutional Factors and Trend

Jiang Wei

Abstract: This article explores the institutional factors and trend of the EU environmental regulation by tracing back its formation and evolution route. It discusses the enlightenment to China's environmental protection, as well as the possible impacts on China, from a perspective of multi-level governance. It illustrates that the EU environmental governance has developed a virtuous cycle of “accumulation to diffusion”, and the development of EU environmental regulation has risen spirally, which will continue impacting our traditional trade and cause more conflicts in the field of green energy and other emerging industries. Thus China has to face more severe political challenges on low carbon issues.

Key words: EU; environmental regulation; multi-level governance; environmental governance

观点选萃

社会管理格局创新：从政府包揽向多元参与转变

严仍显

安庆师范学院政法学院副教授严仍显在来稿中指出：

虽然经过长期的改革，政府一元独大的社会管理格局有所改变。但是由于各级群众组织、社会团体、行业协会等不能有效地发挥调节功能，成为社会管理格局中的“短板”。政府在社会管理中仍然扮演着最重要的角色，甚至是唯一的角色，包揽着社会管理事务。而政府掌握的社会资源总是有限的，通过单打独斗的方式进行社会管理必然出现“缺位”以及监管漏洞。同时，社会组织和公民参与社会管理也是民主政治发展的必然趋势。因此，面对日益复杂的社会管理状况，亟待创新社会管理格局。

2007 年党的“十七大”报告曾明确提出，“要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”；2012 年党的“十八大”报告再次强调，“要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”。可以说，“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”是我国社会管理的理想格局，可以将其粗略地概括为“多元参与”管理格局。其中，党委领导是创新社会管理的政治保障；政府既是“老牌”管理主体，又是新的社会管理格局中的不可或缺的主体，它是社会管理创新的组织者和推动者，党在社会管理上的方针、政策需要由政府来贯彻执行，而社会组织和公民的社会管理行为又需要政府作出规范；社会组织及公民既是社会管理的对象，又是社会管理的主体。在创新社会管理格局的同时，要针对不同主体采取不同的策略，对于“党委和政府”重点在于规范；而对于“社会和公众”重点则在于培育和发展。

（周勤勤 摘编）